

# Evelina Will

## *Der Brexit und die Forschung in der EU*

### I. Einleitung

Nachdem die englische Premierministerin *Theresa May* am 29. März 2017 „die Scheidungspapiere“ in Brüssel eingereicht hat, stehen nunmehr Verhandlungen über die Modalitäten des Ausscheidens der Briten aus der EU an.

Die Berechtigung zum Austritt aus der EU findet ihren normativen Niederschlag im EUV. Nach Art. 50 I EUV kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten. Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit, Art. 50 II 1 EUV. Die Formulierungen veranschaulichen, dass diese einseitige Austrittserklärung an keinerlei europarechtliche, wohl aber an innerstaatliche Voraussetzungen geknüpft ist.<sup>1</sup> Herrschte im Vereinigten Königreich (UK) zunächst Unsicherheit hinsichtlich des Erfordernisses der Einbeziehung des Parlaments im Zusammenhang mit der Austrittserklärung, sorgte der *Supreme Court* mit seiner Entscheidung am 24. Januar 2017 für Klarheit: Die Mitwirkung des Parlaments wurde für notwendig erachtet.<sup>2</sup> Nachdem dieses seine Zustimmung zur Absichtserklärung im Sinne des Art. 50 II 1 EUV erteilt hatte, wurde selbige – wie oben angedeutet – am 29. März 2017 abgegeben. Derzeit schwelen zahlreiche Konflikte rund um die Details der Austrittsverhandlungen sowie um die Kosten des Austritts.

Auch Wissenschaft und Forschung sind vom Brexit betroffen. Die Bedeutung der EU für Wissenschaft und Forschung im UK wird durch ein Zitat des nicht nur in Forscherkreisen weltweit bekannten britischen Astrophysikers *Stephen William Hawking*, der 1979 bis 2009 an der Universität Cambridge forschte und lehrte, illustriert. Dieser gab bereits vor dem Plebiszit zu verstehen, dass ein Votum für den Brexit aus seiner Sicht gleichbedeutend mit einem „*disaster for UK science*“ sei.<sup>3</sup>

Dieser Bericht möchte – ausgehend von Hawkings Zitat – die Auswirkungen des Brexits auf den Gebieten Wissenschaft und Forschung darstellen. Zudem möchte er Perspektiven einer künftigen Zusammenarbeit beleuchten.

### II. Die Zusammenarbeit der EU und des UK auf den Gebieten Wissenschaft und Forschung

#### 1. Vertragsrechtliche Grundlagen

Gemäß Art. 179 I AEUV hat die Union „zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein europäischer Raum der Forschung geschaffen wird, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht werden, die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel der Verträge für erforderlich gehalten werden“. Die Vorschrift unterstreicht den Stellenwert, den die Forschung in der Europäischen Union genießt.

Ein wichtiger Bestandteil des in Art. 179 I AEUV angesprochenen Forschungsraumes ist das UK mit seinen angesehenen Universitäten. EU und UK profitierten bislang wechselseitig von der Mitgliedschaft der Briten in der EU: Während die Anziehungskraft von Cambridge, Oxford und anderen britischen Hochschulen auf den Wissenschafts- und Forschungsstandort EU ausstrahlte, konnten sich die britischen Hochschulen an den EU-Fördergeldern erfreuen.<sup>4</sup> So entfielen bislang zehn Prozent der europäischen Fördergelder für Forschung und Innovation, mithin die höchste Summe, auf Großbritannien.<sup>5</sup>

#### 2. *Horizont 2020*

Das bislang umfangreichste Forschungs- und Innovationsprogramm der EU ist das Rahmenprogramm *Horizont 2020*. Es dient unter anderem dazu, den in Art. 179 I AEUV angesprochenen Forschungsraum zu verwirklichen.<sup>6</sup> Darüber hinaus soll durch *Horizont 2020* eine Bündelung mehrerer einzelner Programme der Forschungs- und Innovationsförderung und somit eine erleichterte Überführung der gewonnenen Erkenntnisse in Wachstum und Arbeitsplätze bewirkt werden.<sup>7</sup> Das Rahmenprogramm trat am 1.1.2014 in Kraft. Man ging davon aus, dass bis 2020 alle Mitgliedsstaaten im Ver-

1 *Callies/Ruffert*, 5. Aufl. 2016, EU-Vertrag (Lissabon), Art. 50 Rn. 3.

2 Supreme Court United Kingdom, Urt. V. 24.1.2017 – [2017] UKSC 5, BeckRS 2017, 100409.

3 Dazu *Sperber*, Sorge um EU-Forschungsgelder – Brexit könnte Unis eine Milliarde kosten, ZDF heute, abrufbar unter <http://www.heute.de/sorge-um-eu-forschungsgelder-brexit-koennte-unis-eine-milliarde-kosten-46683434.html> [19.5.2017].

4 Ebd.

5 Ebd.

6 *Becker*, *Horizont 2020* – Das Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation, OdW 2014, 97.

bund an den im Rahmen der Schaffung von *Horizont 2020* gesteckten Zielsetzungen mitwirken würden.

Auch im UK sind Forschung und Wissenschaft stark in das Programm involviert, wie ein Blick auf die finanziellen Modalitäten zeigt. So lag der britische Finanzierungsanteil am 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, das einer der Vorläufer von *Horizont 2020* war und von 2007 bis 2013 lief, bei 5,4 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Diesem Finanzierungsbeitrag stehen 8,8 Milliarden Euro gegenüber, die britischen Hochschulen während dieser Laufzeit zugewiesen wurden.<sup>9</sup> Zudem förderte der *European Research Council* (Europäischer Forschungsrat) britische Institutionen zwischen 2007 und 2015 mit 636 Stipendien, die aus Mitteln des Programms *Horizont 2020* bereitgestellt wurden.<sup>10</sup>

Der britische Referendumsentscheid zeitigte schon nach wenigen Wochen erste Folgen: So wird von Bewerbungen für Gelder aus dem Programm berichtet, in denen britische Teilnehmer von anderen Teilnehmern gebeten wurden, untergeordnete Rollen bei dem jeweils beworbenen Forschungsvorhaben einzunehmen.<sup>11</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass EU und UK bislang wechselseitig von *Horizont 2020* profitieren. Da es sich um ein bedeutendes Rahmenprogramm handelt, stellt der Brexit nicht nur die wissenschaftliche Kooperation im Zusammenhang mit dem Programm als solchem, sondern auch die Existenzberechtigung der einzelnen an dem Programm teilhabenden Forschungsprojekte infrage.

### 3. Erasmus+

Das am 15. Juni 1987 durch Beschluss des Rates ins Leben gerufene Erasmus-Programm<sup>12</sup> – seit 2014 in *Erasmus+* umbenannt und inhaltlich modifiziert – erlebt in diesem Jahr sein dreißigjähriges Jubiläum. Während das Programm anfänglich als Austauschprogramm für Hochschulstudenten konzipiert war, ist es nunmehr ein umfangreiches Bildungsprogramm auf den Gebieten Wissenschaft und Forschung.<sup>13</sup>

Das Programm *Erasmus+* unterscheidet seit 2015 zwischen Programm- und Partnerländern. Zu den insgesamt 33 Programmländern zählen neben den 28 Mitgliedstaaten aktuell Island, Liechtenstein, Norwegen, die Republik Mazedonien und die Türkei, nicht aber die Schweiz. Diese nehmen am *Erasmus+*-Programm uneingeschränkt teil.<sup>14</sup> Partnerländer sind andere Länder außerhalb der EU, die einen Austausch mit EU-Mitgliedsstaaten pflegen.<sup>15</sup> Der Austausch mit Partnerländern wird mit einem geringeren Budget unterstützt.<sup>16</sup>

Das Erasmus-Programm kann seit seiner Begründung im Jahr 1987 einen stetigen Zuspruch verzeichnen. In einem durch das Programm geförderten Auslandsaufenthalt erblicken viele junge Menschen, vor allem Studierende, eine bereichernde Lebenserfahrung. So nahmen im Hochschuljahr 2013/2014 40.732 Studierende, Lehrende und Hochschulmitarbeiter aus Deutschland am Programm teil.<sup>17</sup>

Das UK spielt im Zusammenhang mit *Erasmus+* eine bedeutende Rolle. Es war einer der Mitgliedstaaten, die *Erasmus* ins Leben gerufen haben. Als vollwertiges Programmland hat es die Erfolgsgeschichte bis heute mitgeschrieben. Für deutsche Studierende zählt das UK als renommierter Wissenschaftsstandort zu den attraktivsten Austauschländern. Dies manifestiert sich nicht zuletzt in der Statistik für das Hochschuljahr 2013/2014: damals steuerten 3.140 von insgesamt 36.256 deutschen Erasmus-Studierenden (10,5 Prozent) im Rahmen ihres Auslandsaufenthalts das UK an.<sup>18</sup> Britischen Nachwuchswissenschaftlern kommt durch die Partizipation ihres Heimatlandes an *Erasmus+* das Privileg zu, im EU-Ausland zu deutlich günstigeren Konditionen, häufig sogar gebührenfrei zu studieren. Vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen Studiengebühren im UK war dies für viele Studierende ein Anreiz, einen Teil ihres Studiums in Kontinentaleuropa zu verbringen.

Sobald der Brexit vollzogen ist, wird das UK – jedenfalls nicht kraft seines dann nicht mehr vorhandenen Status als Mitgliedstaat – kein Programmland mehr sein.

7 Ebd.

8 Krawietz, Gravierende Folgen, Forschung und Lehre vom 8.8.2016, abrufbar unter: <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=21644> [19.5.2017].

9 Ebd.

10 Das Vereinigte Königreich belegte damit den Spitzenplatz, vgl. ebd.

11 Ebd.

12 Beschluss des Rates vom 15. Juni 1987 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten (ERASMUS), 87/327/EWG.

13 Das Programm dient mittlerweile ganz allgemein der Mobilität von Einzelpersonen und fördert vor diesem Hintergrund – neben dem Austausch von Studierenden – auch Praktika, berufliche

Bildung, Erwachsenenbildung, Jugend und Sport, vgl. DAAD, Fact Sheet – 30 Jahre Erasmus, abrufbar unter [https://www.daad.de/medien/30\\_jahre\\_erasmus\\_fact\\_sheet\\_pk.pdf](https://www.daad.de/medien/30_jahre_erasmus_fact_sheet_pk.pdf) [19.5.2017].

14 Erasmus+ Jahresbericht 2015, S. 7 f., abrufbar unter <https://eu.daad.de/service/medien-und-publikationen/publikationsdatenbank/de> [19.5.2017].

15 Ebd.

16 Erasmus+ Jahresbericht 2015, S. 50, abrufbar unter <https://eu.daad.de/service/medien-und-publikationen/publikationsdatenbank/de> [19.5.2017].

17 Erasmus+ Jahresbericht 2014, S. 13, abrufbar unter <https://eu.daad.de/service/medien-und-publikationen/publikationsdatenbank/de> [19.5.2017].

18 Ebd.

Denkbar ist, dass sich junge Europäer in Zukunft in Richtung Kanada oder USA orientieren werden, wenn sie einen Auslandsaufenthalt im englischsprachigen Raum absolvieren möchten.<sup>19</sup> Dabei werden sie deutlich höhere Studiengebühren erwarten.

#### 4. Forschungsprojekte

Vom Brexit betroffen sind auch Forschungsprojekte. So unterhält die *Albert-Ludwigs-Universität* Freiburg nach Darstellung von *Hans-Jochen Schiewer*, Rektor der Universität Freiburg, 41 Forschungsk Kooperationen mit fünf Universitäten, darunter Oxford und Cambridge.<sup>20</sup> Hierbei handelt es sich nach Auskunft der Universität um Kooperationen in EU-Verbundprojekten, bei denen gemäß den Vorgaben der EU stets mindestens drei Partner aus drei verschiedenen EU- oder assoziierten Staaten beteiligt sind.

Die Auswirkungen des Brexits auf diese Projekte sind – zunächst – beschränkt. *Christian Jäger*, Leiter des EU-Büros der Universität Freiburg, weist darauf hin, dass die bis zum Ausscheiden Großbritanniens aus der EU abgeschlossenen Verträge über EU-Projekte bis zum Ende ihrer Laufzeit fortgeführt werden. Hintergrund sei die (europarechtliche) Verpflichtung der britischen Regierung zur Unterstützung dieser Projekte. Da die Laufzeit vieler Kooperationen bis zu fünf Jahre beträgt, wird es auch nach vollzogenem Brexit noch EU-geförderte Forschungsk Kooperationen mit britischen Partnern geben.

### IV. Perspektiven der Wissenschaft und Forschung in der EU nach vollzogenem Brexit

#### 1. Allgemeines

Auf beiden Seiten des Ärmelkanals herrscht Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit einer zukünftigen Kooperation. So wird auf Seiten der EU befürchtet, dass die Wissenschaftsregion Europa ohne eine enge Zusammenarbeit mit dem UK und seinen renommierten Forschungseinrichtungen verarmen könnte; außerdem könnte die EU – angesichts der Konkurrenz durch andere „Wissenschaftsregionen“, etwa Nordamerika, Ost- und Südostasien – in Sachen Wissenschaft und Forschung zunehmend ins Hintertreffen geraten.<sup>21</sup> Das *House of*

*Commons Education Committee*, gewissermaßen der Bildungsausschuss des britischen Unterhauses, gibt zu bedenken, dass der Brexit die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den langfristigen Erfolg britischer Universitäten gefährden könnte, und unterbreitet der britischen Regierung umfangreiche Vorschläge zur Sicherung des derzeitigen Niveaus der „*higher education*“.<sup>22</sup>

Diese grundsätzlich kooperative Grundstimmung wird indes von politischen Aussagen überlagert, die zunehmend schärfer werden.<sup>23</sup> Zwar ist der Ausgang der nun zu führenden Verhandlungen offen; die auf einen „harten Brexit“ hindeutenden Äußerungen schränken jedoch die Handlungsspielräume der Unterhändler – auch auf den Gebieten Wissenschaft und Forschung – ein. So erweist es sich zum derzeitigen Zeitpunkt als fraglich, ob dem UK bestimmte Teilhabemöglichkeiten in der EU eingeräumt werden und sich im UK ansässige EU-Bürger im Gegenzug auf Grundfreiheiten, insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV), berufen können. Mittlerweile erscheint sogar ein ungeordnetes Ausscheiden des UK denkbar.

Die europäischen Verträge stehen einer zukünftigen intensiven Kooperation von EU und UK in Angelegenheiten der Wissenschaft und Forschung indes selbst dann nicht entgegen, wenn das UK fortan den Status eines Drittstaates innehat. So fordert die Vorschrift des Art. 180 lit. b AEUV unter anderem eine Förderung der Zusammenarbeit mit dritten Ländern und internationalen Organisationen auf dem Gebiet der Forschung der Union. Ziel ist demnach, den in Art. 179 AEUV angelegten europäischen Forschungsraum international zu vernetzen, um auch Wissenschaftler aus Drittländern zur Forschung in der EU zu bewegen.<sup>24</sup> Daran anknüpfend normiert Art. 186 AEUV eine Vertragsschlusskompetenz der Union, die diesem Anliegen Rechnung tragen soll.

Im Folgenden sollen die Perspektiven einzelner Kooperationen auf den Gebieten Wissenschaft und Forschung untersucht werden.

#### 2. Perspektiven von *Horizont 2020*

*Horizont 2020* eröffnet auch solchen Staaten, die kein EU-Mitgliedstaat sind, die Möglichkeit einer Partizipati-

19 *Bamler*, Diese Auswirkungen hat der Brexit für Studenten, jetzt (SZ) vom 24.6.2016, abrufbar unter: [www.jetzt.de/politik/brexit-auswirkungen-fuer-britische-studenten-und-erasmus-studierende](http://www.jetzt.de/politik/brexit-auswirkungen-fuer-britische-studenten-und-erasmus-studierende) [19.5.2017].

20 Diese Darstellung hat *Schiewer* bei einer Podiumsdiskussion am 24. Januar 2017 in der britischen Botschaft in Berlin abgegeben, vgl. dazu den Beitrag des DAAD, abrufbar unter: <https://www.daad.de/der-daad/daad-aktuell/de/51909-brexit-und-dann-die-zukunft-britisch-deutscher-bildungs-und-forschungskoooperation/> [19.5.2017].

21 *Krawietz*, Gravierende Folgen, Forschung und Lehre vom

8.8.2016, abrufbar unter: <http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/?p=21644> [19.5.2017].

22 House of Commons Education Committee, *Exiting the EU: challenges and opportunities for higher education*, S. 3, abrufbar unter: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmeduc/683/683.pdf> [19.5.2017].

23 Dies manifestierte sich nicht zuletzt in der vielbeachteten Rede der britischen Premierministerin *Theresa May* vom 17.1.2017, vgl. dazu FAZ v. 18.1.2017, S. 1, 3, 8, 17.

24 *Callies/Ruffert*, 5. Aufl. 2016, AEUV, Art. 186 Rn. 5.

on. Dabei werden zwei Kategorien unterschieden: die sog. assoziierten Staaten und die Drittstaaten. Assoziierte Staaten sind Israel, Norwegen, Island, Liechtenstein, Mazedonien, Türkei, Bosnien Herzegowina, Albanien, Montenegro, Serbien, die Faröer Inseln, Moldawien, Ukraine, Tunesien, Georgien und die Schweiz. Während natürliche und juristische Personen aus assoziierten Staaten erleichterten Zugang zu den Fördertöpfen von *Horizont 2020* erhalten, können Institutionen aus Drittstaaten nur unter deutlich engeren Voraussetzungen gefördert werden.<sup>25</sup> Ob eine assoziierte Mitgliedschaft im Programm für das UK in Betracht käme, ist fraglich. So wäre die Begrenzung der Freizügigkeit – eines der zentralen Anliegen des Referendumsentscheids – nur schwer mit dem Status eines assoziierten Staates zu vereinbaren: schließlich ist die Reise- und auch Niederlassungsfreiheit der Wissenschaftler bedeutender Bestandteil internationaler Forschungsprojekte.<sup>26</sup> Vor diesem Hintergrund könnte das UK im Rahmen von *Horizont 2020* zukünftig als Drittstaat behandelt werden. Dass Drittstaat nicht gleich Drittstaat ist, zeigen indes die Beispiele Kanada und USA – diese genießen Zugangserleichterungen bei von *Horizont 2020* geförderten Forschungsprojekten.<sup>27</sup>

### 3. Perspektiven von Erasmus+

Das Programm Erasmus+ wird auf Seiten des UK sehr geschätzt. Dies manifestiert sich nicht zuletzt in dem erwähnten Statement des *House of Commons Education Committee* zum Brexit. Dort heißt es: „*Erasmus+ is an important programme for student and staff mobility and continued membership should be a Government target; (...)*“.<sup>28</sup> Trotz dieser Wertschätzung müssen die Modalitäten für die Beteiligung des UK an Erasmus+ für die Zeit nach dem Vollzug des Brexits neu verhandelt werden. Von Bedeutung wird sein, ob das UK als Programmland, Partnerland oder gar als – grundsätzlich nicht an Erasmus+ teilnehmender – Drittstaat eingestuft wird. Parallel zur Diskussion um den Status des UK bei *Horizont 2020* ist die zukünftige Einstufung als Programmland als eher unwahrscheinlich einzuschätzen.

Unter dieser Prämisse kann eine Einschränkung der Mobilität der Nachwuchswissenschaftler prognostiziert werden. Diese könnte gegebenenfalls durch Begründung bilateraler Austauschprogramme oder eines eigenen, mit Erasmus+ vergleichbaren Programmes (das *House of Commons Education Committee* spricht insofern von einem „*home-grown replacement*“) abgedeckt werden.

### 4. Perspektiven der Forschungsprojekte

Hinter der Finanzierung zukünftiger Forschungskooperationen mit britischen Partnern steht ein großes Fragezeichen. Jäger weist darauf hin, dass sie stark davon abhängig ist, wie das UK in Zukunft in das Forschungsrahmenprogramm *Horizont 2020* involviert ist. Da die Rolle des UK in diesem Programm momentan völlig unklar ist, sind zukünftig auch bilaterale Forschungskooperationen mit einzelnen britischen Universitäten denkbar.

### E. Fazit

Das UK ist ein wichtiger Bestandteil des EU-Forschungsraums. Die EU kann an der erstklassigen Forschung und dem großen Renommee britischer Universitäten teilhaben. Das UK profitiert seinerseits insbesondere von der europarechtlich gewährleisteten Mobilität von Wissenschaftlern sowie der finanziellen Förderung durch die EU. Diese bislang fruchtbare Konstellation wird durch den („harten“) Brexit von umfangreichen Verwerfungen bedroht. Es bleibt zu hoffen, dass die anstehenden Austrittsverhandlungen wissenschaftsfreundlich geführt werden, um bisher erreichte Errungenschaften zu erhalten.

Evelina Will ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle für Hochschulrecht und Hochschularbeitsrecht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Sie dankt Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch herzlich für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichts.

25 Diese sind in Art. 27 der Verordnung 1291/2013/EU niedergelegt, vgl. dazu Becker, *Horizont 2020 – Das Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation*, OdW 2014, 97 (98).

26 Ebenfalls skeptisch Cressey/Abbott, Was bedeutet der Brexit für die Wissenschaft, Spektrum v. 24.6.2016.

27 Becker, *Horizont 2020 – Das Rahmenprogramm der Europäischen Union für Forschung und Innovation*, OdW 2014, 97 (98).

28 House of Commons Education Committee, *Exiting the EU: challenges and opportunities for higher education*, S. 3, abrufbar unter: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmeduc/683/683.pdf> [19.5.2017].